

УДК : 658.14:336.146(043.3)

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ (МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ)

Теремцова Н.В. кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Автором рассмотрен актуальный вопрос исследования понятия стадии Бюджетного процесса в Украине, раскрыты методологические основы исследования понятия стадии „Бюджетного процесса” Украины, охарактеризованы общие черты и особенности стадий бюджетного процесса.

Research of notion stage the Budgetary process in Ukraine is an actual question. An author explored the methodological bases of notion stage the «Budgetary process» of Ukraine. It is described general lines and features of stages of budgetary process.

Автором розглянуто актуальне питання дослідження поняття стадії Бюджетного процесу в Україні, розкрити методологічні основи дослідження поняття стадії „Бюджетного процесу” України, дана характеристика загальних рис і особливостей стадій бюджетного процесу.

Ключові слова: одержання доходів, бюджетна система, Централізований фонд коштів, Державний бюджет, місцевий бюджет, бюджетні асигнування, норми бюджетного процесу.

Держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають при формуванні і виконанні всіх видів бюджетів, контролі за використанням бюджетів і звітуванні про їх використання. Одержання доходів, їх розподіл між ланками (видами) бюджетної системи і використання їх на покриття видатків, що тісно взаємодіють із виконанням, передбачених Конституцією України функцій органами держави і місцевого самоврядування, не проходить автоматично. Діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету у широкому плані одержала назву бюджетного процесу. В юридичній літературі до цього часу немає єдиної думки щодо змісту поняття бюджетного процесу і його стадій [9,142].

Проте, вирішальною і провідною ланкою фінансової системи в Україні є бюджет, який повністю забезпечує існування держави, розвиток її економіки і культури.

У бюджеті будь - якої держави відбиваються її соціально - економічна і політична природа, тобто зміст її діяльності. Це виявляється як у засобах та джерелах отримання доходів, у долі національного доходу, що надходить до бюджету, у напрямках видатків, так і в розбудові бюджету, в порядку його формування та затвердження.

На сьогодні залишається слушною думка про те, що форми та методи бюджетної діяльності можуть змінюватися, але бюджет завжди залишається об'єктивною необхідністю. В бюджеті об'єднані в одне ціле фінансові канали, по яких держава зосереджує, встановлені законом надходження, у необхідну для виконання її функцій фондів коштів та за яких здійснюється розподіл цих коштів на фінансування всіх ланок народного господарства, культури, управління, оборони, тощо.

У сучасний період в Україні, в умовах ринкової економіки, роль бюджету значно посилилась. Він залишається основним інструментом управління економікою в державі. І не приділяючи належної уваги щодо його формування, допускаючи помилку за помилкою в його розрахунках, держава фактично позбавляється одного з найголовніших важелів цього управління. Розвиток економіки в державі стає стихійним та не прогнозованим.

На сьогодні з бюджетом пов'язані всі державні органи, підприємства, організації, установи. Всі державні установи, так чи інакше, беруть участь в його формуванні. Тому, як для організації і узгодженої роботи всієї системи державних органів по формуванню та виконанню бюджету, так і для найбільш правильного вирішення численних питань, що при цьому виникають, потрібен чіткий порядок, ретельно продуманий і розроблений у всіх своїх складових. Більшій регламентації також потребує порядок затвердження Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, звітів про їх виконання і в цілому участі представницьких органів у формуванні бюджетів, в керівництві бюджетною діяльністю. Необхідна більш деталізована правова регламентація кола прав і обов'язків різних органів державної законодавчої та виконавчої влади, порядку складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів держави. Діяльність державних органів України по складанню та розгляду проекту, затвердженню і виконанню бюджету та складанню, розгляду і затвердженню звіту про його виконання, регламентована нормами бюджетного права, що має назву бюджетного процесу. Відносини, що виникають у стадіях бюджетного процесу, регулюють процесуальні бюджетно - правові норми. Вони встановлюють порядок та правові форми діяльності відповідальних державних органів.

При цьому вони у всіх випадках забезпечують організацію роботи відповідальних органів, вводять її до найбільш раціональних форм, які дають їй максимальну продуктивність. Забезпечують досягнення найбільших результатів за найменших затрат часу, сил та коштів; забезпечують права та інтереси учасників процесу, створюють правові гарантії їх дотримання; закріплюють такий порядок і такі форми праці, які забезпечують послідовний, всебічний та глибокий аналіз питань, що розглядаються, та їх правильне вирішення, упереджують прояви однобічності та суб'єктивізму, можливість прийняття поспішних, необґрунтованих рішень.

Отже, можна виділити деякі риси, що характеризують норми бюджетного процесу, це: по-перше – визначення складу учасників тієї чи іншої діяльності; по-друге – перелік видів необхідних дій та їх обов'язкової послідовності; по-третє – передбачення організаційної форми кожної дії; по-четверте – встановлення права і обов'язків учасників діяльності; по-п'яте – визначення порядку прийняття рішень.

В юридичній літературі зустрічаються різні підходи щодо визначення кількості стадій бюджетного процесу, та різноманітних підходів щодо його змісту. Наприклад, професор А.Ангелов та М.А.Гурвіч обмежують бюджетний процес тільки формуванням бюджету, тобто його складанням і затвердженням. Хоча прямого визначення поняття бюджетного процесу та поділу на стадії М.А. Гурвіч не дає. Такий висновок можна зробити з назв та розташування розділів лише з його підручників [20]. Професор А. Ангелов проводить співставлення бюджетного процесу із законодавчим процесом, як сукупністю "здійснюваних дій, що ведуть до виникнення закону" [7, 171]. Але ж бюджет не є звичайним законом, хоча і приймається у формі закону і в законодавчому порядку. Дія цього процесу продовжується і після затвердження бюджету. І головне, слід зазначити, для чого саме формується бюджет, отже це є його виконання – реалізація вже затвердженого бюджету по доходах і видатках, що здійснюються відповідними державними органами в певних правових формах. Законодавчий же процес, пов'язаний із звичайним законом і закінчується його прийняттям.

Професор М.І.Піскотін, не погоджуючись з професором А.Ангеловим, проводить умовну аналогію бюджетного процесу з кримінальним або цивільним процесом, де за стадією винесення рішення, йде стадія його виконання. В бюджетному процесі стадія виконання бюджету завершується в тій же "інстанції", що і його затвердження. Постає питання – чому затвердження бюджету входить до бюджетного процесу, а затвердження Звіту про його виконання – ні? Хоча і одне, і друге здійснюється в одному й тому ж порядку та в одних і тих же правових формах [11, 50].

Наприклад, М.І. Піскотін не виділяє окремо в бюджетному процесі стадії розгляду та заключення бюджету, це можна регламентувати як другий напрямок вчених з фінансового права. На думку М.І. Піскотіна достатньо розглянути лише три стадії бюджетного процесу - складання, затвердження проекту та виконання бюджету, вказуючи тим самим, що стадією можна рахувати відокремлений, самостійний етап діяльності державних органів, в результаті проходження якого бюджет переходить з одного якісного стану в інший. В результаті складання заново створюється проект бюджету. Затвердження надає йому силу офіційного акту. Внаслідок виконання він провадиться в життя. А розгляд є моментом або стадією складання (в Україні –розгляд проекту бюджету Кабінетом Міністрів України), або стадією затвердження (в Україні – попередній розгляд Верховною Радою України). Але в даному випадку розгляд має місце тільки по закінченні робіт по складанню проекту бюджету, оскільки на цій стадії вже складений проект бюджету аналізується постійною комісією з питань бюджету, депутатами. Іншими комісіями, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України і доводиться до кінцевого варіанту з тим, щоб подати його від імені виконавчої влади на подальше затвердження. Більш того, як і кожна стадія бюджетного процесу, стадія розгляду закінчується питанням правового акту – Постанови про схвалення висновків і пропозицій, яким формулюється діяльність державних органів. Кінцевим результатом стадії розгляду є доопрацьований проект бюджету України, з усіма внесеними поправками.

Все це сприяє підвищенню відповідальності державних органів за зміст проекту, що передається на затвердження. Що стосується стадії заключення бюджету, то вона є логічним завершенням всього бюджетного циклу. Саме тут підбиваються підсумки проведеної роботи всіх органів, що брали участь у розробці головного фінансового плану країни та закріплюється особливий порядок контролю за виконанням бюджету, що дає змогу співставити заплановані показники з фактичними та зробити необхідні висновки з метою удосконалення наступних розробок у сфері бюджетної системи та запобігання майбутніх помилок у розрахунках статей бюджету.

Видатні вчені Л.К. Воронова, Н.І. Хімічева, В.В. Бесчеревних, Є.А. Ровінський [9; 19; 21; 8; 12.] – визначають бюджетний процес, як регламентовану нормами права діяльність державних органів по складанню, розгляду, затвердженню, виконанню бюджету та складанню, розгляду і затвердженню звіту про його виконання. Тобто виділяють п'ять стадій бюджетного процесу. Така кількість стадій бюджетного процесу передбачалась і в Законі "Про бюджетну систему України" [4], в якому визначалась їх послідовність, а також компетенція державних органів, що беруть в цьому участь. Такі стадії проходять всі бюджети, що складють бюджетну систему України: державний бюджет, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим і місцеві бюджети. І скільки існує бюджет, стільки існують і ці стадії – вони повторюються кожного бюджетного року який починається 1 січня року і закінчується 31 грудня поточного року. І кожного разу це нова робота, тому що бюджет на черговий рік не може бути простим відбитком свого попередника.

З розвитком економіки змінюються й види. Необхідністю є потреба в періодичному оновленню бюджету, систематичного перегляду стану та розмірів його доходів і видатків.

На сьогодні Бюджетним кодексом України [2], регулюються суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, складання, розгляду і схвалення звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Ці відносини є різновидом публічних і виникають у процесі здійснення влади держави та місцевого самоврядування для фінансового забезпечення завдань і функцій держави й місцевого самоврядування. В цих

відносинах виявляється воля держави, яку втілюють Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України, щодо централізованого фонду коштів, власником якого є держава.

Централізованим фондом коштів, необхідним для фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, є місцевий бюджет. Держава розподіляє бюджетні асигнування, необхідні для фінансування повноважень, пов'язаних з її функціонуванням, встановлює мінімальні державні соціальні стандарти на всій території України, мінімальну бюджетну забезпеченість, розміри державного або муніципального боргу (конкретні розміри встановлюються місцевими органами), основи фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Уся складна система бюджетних відносин існує тільки у формі правовідносин. Відносини, які виникають у процесі бюджетної діяльності, об'єктивно потребують злагодженого механізму правового регулювання. У механізмі правового регулювання включаються норми Конституції України [1], Бюджетного кодексу України, щорічні Закони про Державний бюджет України [3], нормативно – правові акти Міністерства фінансів України [6] та Державного Казначейства України [5].

Отже, чільне місце в механізмі правового регулювання бюджетних відносин як виду фінансових посідає Бюджетний кодекс України. В ньому вміщені як загальні норми, що регламентують правила формування, затвердження і виконання державного і місцевих бюджетів, так і спеціальні, що стосуються окремих ланок бюджетної системи.

Регулювання практично всього бюджетного процесу нормами одного кодифікованого акта, з одного боку, полегшує підготовку бюджету та закону або рішення органу місцевого самоврядування про бюджет і виконання бюджетів усіх рівнів, з другого – новизна норм бюджетного кодексу та їх унікальність ускладнюють застосування їх на практиці.

Отже, Бюджетним кодексом визначено, що бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що утворюють бюджетну систему України. Його зміст визначається державним і бюджетним устроєм країни, бюджетними правами відповідних органів влади.

Бюджетний процес включає чотири стадії бюджетної діяльності: складання проектів бюджетів; розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети; виконання бюджетів; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджетів та прийняття рішень щодо них.

Всі стадії бюджетного процесу взаємопов'язані. Цей процес триває протягом трьох років: складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження відбуваються у рік, що передує плановому; виконання бюджету (бюджетний період) – один рік; складання звіту про виконання бюджету і його затвердження – протягом наступного року після стадії виконання (бюджетного періоду). Ці стадії є прямим відображенням не лише економічного життя суспільства, а й політичної культури.

Складання, розгляд, затвердження і виконання бюджетів різних рівнів в Україні, а також контроль за їх виконанням регулюються Конституцією України, Бюджетним кодексом, законом про місцеве самоврядування, а також рішеннями представницьких органів місцевої влади, виданих на основі законодавства України.

Одним із головних завдань бюджетного процесу є проведення перспективного бюджетного планування, що має на меті забезпечити пропорційність і збалансованість намічених на перспективу великомасштабних соціально-економічних програм.

Досить важливим є здійснення бюджетного регулювання у частині перерозподілу джерел доходів між бюджетами різних рівнів.

Виконання бюджету полягає в забезпеченні надходжень запланованих доходів і здійснення передбачених у бюджеті видатків. Це досягається шляхом встановлення порядку обчислення податків, зборів та інших обов'язкових платежів, термінів їх сплати, а також порядку фінансування видатків. Виконання Державного бюджету України забезпечує Кабінет Міністрів України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням державного бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу з цього питання.

На сьогодні і в практичному і в теоретичному аспектах формування бюджетів, їх взаємовідносин, ролі та значення державного бюджету як інструменту управління економікою в руках держави виникає безліч питань, своєчасне вирішення яких дозволило б не тільки адаптувати бюджетні відносини, бюджетний процес в Україні до існуючих економічних умов, але й посилити вплив бюджету на процес формування ринкових відносин, на вихід країни з тривалої кризи.

Література:

1. Конституція України, (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №30, ст.141, із змінами і доповненнями, остання редакція від 01.01.2006 на підставі 2222-15. Інтернет видання <http://zakon.rada.gov.ua/> ВРУ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Бюджетний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від' 21.07.2010 № 50-51 .(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 50-51, ст.572) Інтернет видання: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
3. Про Державний бюджет України на 2011 рік Закон України . Документ 2857-17, редакція від 23.12.2010, чинний //Верховна Рада України; Закон, Бюджет, Перелік від 23.12.2010 № 2857-VI. Офіційний Інтернет сайт: zakon.rada.gov.ua.

4. Про бюджетну систему України. Закон. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, N 1, ст. 1) (Вводиться в дію Постановою ВР N 513-XII від 05.12.90, ВВР, 1991, N 1, ст. 2) (Із змінами, внесеними згідно із Законами N 1635-XII від 08.10.91, ВВР, 1991, N 50, ст.705 N 3180-XII від 05.05.93, ВВР, 1993, N 26, ст.277) (В редакції Закону N 253/95-ВР від 29.06.95, ВВР, 1995, N 26, ст.195) (Із змінами, внесеними згідно із Законами N 171/96-ВР від 06.05.96, ВВР, 1996, N 27, ст.126 N 652/97-ВР від 02.12.97, ВВР, 1998, N 11-12, ст.43 N 1394-XIV від 18.01.2000, ВВР, 2000, N 8, ст.51 N 1746-III від 18.05.2000, ВВР, 2000, N 35, ст.282) (Офіційне тлумачення до Закону див. у Рішенні Конституційного Суду N 5-рп/2001 від 17.05.2001).
5. Про Державне казначейство України. Указ Президента України від 27 квітня 1995 року за № 335/95 //Офіційний Інтернет сайт: zakon.rada.gov.ua.
6. Нормативно – правові акти Міністерства фінансів України. Офіційний Інтернет сайт: www.minfin.gov.ua/.
7. Ангелов С. Финансовое право Народной Республики Болгарии. - София, 1955. - 464 с. // Советское государство и право. - М.: Наука, 1958, № 5. - С. 155-158.
8. Бесчеревных В.В. Развитие советского бюджетного права. Издательство МГУ, 1960 г.
9. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006.-448 с.
10. Кучерявенко М. П. Основи податкового права Навчальний посібник Харков: Легас. 2001. - 294 с.
11. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1971. 130с.
12. Ровинский Е.А. Финансовое право/ Под ред. Л. Куровского. - Варшава, 1955. - 595 с.; Ровинский Е.А. Ангелов А.С. Финансовое право НРБ. - София, 1967. - 424 с. // Советское государство и право. - М.: Наука, 1968, № 6. - С. 156-158
13. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України [Дисертація] : дис. ... канд. юрид. наук:12.00.07 / Теремцова Н.В.; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса, 2009
14. Теремцова, Ніна Володимирівна, Бюджетний процес за законодавством України: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук (12.00.07)/ КНУ ім. Тараса Шевченка.- Київ, 2009.- 19с.- Б.ц.
15. Теремцова Н.В Суб'єкти бюджетного процесу та поняття права бюджетної ініціативи. / Н.В. Теремцова //Збірник тез доповідей укладено за матеріалами У міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми», яка відбулася 30 жовтня 2009 року на Інтернет-сайті www.iconf.org.ua. –С.223-227. – 268с.
16. Теремцова Н.В. Правові засади стадії складання проекту бюджету України (порівняльний аспект). / Н.В. Теремцова //Наше право. Науково-практичний журнал. №2 ч.1,2010. – С.113-120. – 126с.
17. Теремцова Н.В. Актуальні проблеми стадій бюджетного процесу в Україні. / Н.В. Теремцова //Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених. Збірник наукових праць міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих учених Київського національного університету імені Тараса Шевченка (24-25 квітня 2009 року). – К., 2009. – Ч. V.– 204 с.
18. Теремцова Н.В. Правові основи стадії складання, розгляду і затвердження Центрального бюджету в Канаді (порівняльний аспект) . / Н.В. Теремцова //Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми. Збірник тез доповідей Ш Міжнародної науково-практичної інтернет конференції. Тернопільський національний економічний університет Рада молодих вчених.- Тернопіль 15 жовтня 2008. –С. 127-131. –194с.
19. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Химичева Н.И. М.: Юристъ, 1999.
20. Финансовое право. Учебник / Сост.: Гурвич М.А., Залесский М.Я., Райдер А.К., Шварцман А.О., Шмаков К.К.; Общ. ред.: Гурвич М.А. - М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. - 212 с.
21. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 4-е изд., перераб и доп. – М. : Норма, 2008. – 768 с.